

Inżynierska racjonalność a społeczna podmiotowość w procesie inwestycyjnym

Maciej Bors

Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach, Wydział Architektury, Budownictwa i Sztuk Stosowanych

Magdalena Belof

Wydział Architektury, Politechnika Wrocławska

Przemysław Malczewski

Instytut Rozwoju Terytorialnego, Wrocław

Streszczenie: Pogłębianie demokracji powoduje komplikowanie procedur, co jest szczególnie widoczne w sferze planowania przestrzennego. Potwierdza to pośrednio znaną opinię Winstona Churchilla, że „demokracja jest bardzo złym ustrojem, jednak do tej pory nie wymyślono niczego lepszego”. Praktycznym rozwiązaniem dla pokonania konfliktów związanych z realizacją inwestycji wydawały się specustawy, wprowadzane w Polsce od 2003 r. Dopóki dotyczyły rozwiązań w sposób oczywisty realizujących cele społeczne, cieszyły się uznaniem. Jednak wprowadzane przez nie ułatwienia tak bardzo spodobały się inwestorom, szczególnie gestorom publicznych sieci infrastruktury, że stworzyły pokusę zastosowania ich do realizacji inwestycji wcale nie „oczywistych”, z pominięciem debaty publicznej. Tym samym kryteria technokratyczne zaczęły dominować nad społecznymi, co z punktu widzenia stopnia i perspektyw naszego rozwoju cywilizacyjnego jest niewłaściwe i prowadzi do ujawniania konfliktów, których można uniknąć, traktując społeczeństwo w sposób podmiotowy. Już od lat 80. XX w. w teorii planowania wykazywano wyższość racjonalności uwzględniającej czynnik komunikacji międzyludzkiej i dialogu pomiędzy władzami i ekspertami a tymi, którzy są podmiotem planowania nad racjonalnością instrumentalną, która odnosi się wyłącznie do kwestii organizacyjno-technicznych, gdzie cele ustanawiane są odgórnie. Artykuł dotyczy rozważań nad niebezpieczną próbą powrotu w Polsce do modelu opartego o racjonalność instrumentalną, czego dowodem są specustawy, oraz konsekwencji, jakie ta próba niesie.

Słowa kluczowe: planowanie racjonalne, planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, specustawa, teoria planowania

Demokracja przeszkadzająca

Coraz częściej dostrzega się, że w systemach planistycznych państw demokratycznych procesy skutkujące bezpośrednio zmianami w zagospodarowaniu terenów zostały obudowane tak skomplikowanymi procedurami, że stały się zbyt powolne i za mało elastyczne. Trudno im więc sprostać wymogom procesów inwestycyjnych, przebiegających w warunkach dynamicznie zmieniających się uwarunkowań. Szlachetne intencje zabezpieczenia, w procesie inwestycyjnym, interesów wszystkich podmiotów czy interesariuszy, zatem przede wszystkim społeczności lokalnej i przedsiębiorców, przynoszą efekt odwrotny do zamierzonego. Czynności przygotowawcze do realizacji inwestycji, zwłaszcza publicznych, rozciągają się na miesiące, a niejednokrotnie na lata, paraliżując realizację wielu przedsięwzięć, istotnych ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia. Inercja systemu planowania, obserwowana jest nie tylko w Polsce i wynika pośrednio z pobudek związanych z pogłębieniem demokracji w tym zwłaszcza z wdrażaniem modelu wieloszczeblowego zarządzania. Okazuje się jednak, że pobudki te prowadzą paradoksalnie do dysfunkcji systemu, a w konsekwencji do kontr-akcji motywowanej chęcią odbudowania techniczno-organizacyjnej sprawności jego działania.

Mechanizmy owej kontr-akcji są różne. Na przykład w izraelskim systemie planowania, przy planowaniu tzw. publicznej infrastruktury, system „omijany” jest poprzez działalność specjalnej rządowej komisji, uprawnionej do akceptowania wąskich sektorowych planów lokalizacyjnych na obszarach będących w jurysdykcji samorządów lokalnych, z pominięciem procesów konsultacji społecznych, z możliwością ignorowania lokalnej polityki przestrzennej i z ograniczonym prawem weta. Przy czym publiczna infrastruktura definiowana jest bardzo szeroko: od infrastruktury drogowej i kolejowej, przez sieci infrastruktury technicznej aż po ważne inwestycje gospodarcze, a nawet obszary zabudowy mieszkaniowej (szczególnie warunki stwarzane dla tej ostatniej grupy inwestycji uzasadniane są wyraźnym kryzysem mieszkaniom w skali kraju).

W Polsce, narzędziem „odblokowującym” system stały się słynne tzw. specustawy czyli szczególne akty prawa umożliwiające szybką ścieżkę inwestycyjną. Początkowo były one wprowadzane nieśmiało i jedynie dla inwestycji o wysokiej randze, co usprawiedliwiała pominięcie pełnej demokratycznej procedury w imię wyższego publicznego dobra. Dawało to rzeczywistą korzyść, gdyż pozwalało na szybkie przystąpienie do inwestycji bez konieczności uprzedniego rozstrzygnięcia ewentualnych sporów, zwłaszcza związanych z wyłączeniami. Procedury stały się szybsze także dlatego, że pomijały, niejednokrotnie trudną, debatę ze wszystkim interesariuszami – zarówno prywatnymi jak i publicznymi.

Dekompozycja systemu planowania

Pomimo głosów krytycznych, pochodzących głównie ze środowiska urbanistów, te szczególne procedury nie wywoływały masowej dezaprobaty społecznej, zwłaszcza na początku, a nawet – paradoksalnie – eliminacja debaty publicznej była pozytywnie oceniana przez społeczeństwo, jako sposób na odcięcie pieniądza i prywaty w drodze do realizacji inwestycji koniecznych i społecznie pożądanych. Jednak sprawność nowych, uproszczonych procedur okazała się tak praktyczna dla gestorów publicznej infrastruktury, iż postanowili rozszerzyć ją na pozostałe obszary swej odpowiedzialności. Dla nich usprawnienie organizacyjne niosło wiele pożytków – infrastruktura była rozwijana, środki finansowe absorbowane, a brak rzetelnej debaty rekompensował pozytywny odbiór społeczny tych oznak postępu cywilizacyjnego i przyspieszenia procesów rozwoju. Jednak zadania obejmowane uproszczonymi procedurami stawały się coraz bardziej dyskusyjne.

Pierwszą ustawą specjalną była przyjęta w kwietniu 2003 r. ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa o szczególnych... 2003]. Dotyczyła początkowo jedynie dróg krajowych i była wymuszoną reakcją rządu na przeciągające się w nieskończoność procesy przygotowawcze (procedowane zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) do realizacji ważnych inwestycji drogowych. Chodziło zwłaszcza o otwierający się szeroki strumień funduszy Unii Europejskiej, co wiązało się z reżimem wydatkowania środków w ściśle określonym czasie. Ustawa ta wprawdzie omijała zasady ustanowione w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak odstępstwa wydawały się stosunkowo „niewinne” [Pogorzelski 2009], zabezpieczając zarówno prawidłową absorpcję środków unijnych jak i harmonizację interesów lokalnych i państwowych, a zarazem wspierając proces cywilizacyjnego „doganiania” krajów wyżej rozwiniętych. Niebezpieczne zachwianie równowagi przypada na rok 2006, w którym znowelizowano specustawę drogową umożliwiając jej zastosowanie w wypadku realizacji, już nie kluczowych elementów sieci drogowej, ale każdej drogi publicznej w kraju, a także uproszczono proces wyłączeniowy [Jaśkowska, 2014, Buczyński 2011]. W ten sposób raz wyważone drzwi uruchomiły efekt domina, wskutek którego polski system prawny został zasypany aktami o funkcji „szczególnej”. W latach 2007–2015 powstało ich kilkanaście i dotyczyły niemal wszystkich rodzajów infrastruktury liniowej, ale także innych ważnych inwestycji rangi państwowej takich jak np. budowa gazoportu w Świnoujściu czy obiektów i infrastruktury związanej z realizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej. Dekonstrukcja systemu trwa, a nawet rozszerza się: obecnie roku zawieszono wysiłki na rzecz całościowej naprawy systemu w postaci przyjęcia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, a jednocześnie zapowiadane jest przyjęcie kolejnych specustaw, umożliwiających szybką ścieżkę inwestycyjną m.in. dla obiektów mieszkaniowych oraz dla tzw. Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Dysonans celów

Chcąc ocenić powstałą sytuację należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku inwestycji publicznych szczególnie istotne jest rozróżnienie celu społecznego od celu instrumentalnego – technicznego. W świetle teorii planowania oznacza to rozróżnienie racjonalności instrumentalnej, od tzw. racjonalności komunikacyjnej, realizującej szersze cele społeczne. Pierwsza charakteryzowała praktykę planistyczną do połowy lat 60. XX w., a jej znamienym wyróżnikiem było ściśle techniczno-pragmatyczne podejście do realizacji odgórnie wyznaczanych celów. Druga, włączona do teorii planowania z filozoficzno-socjologicznego nurtu tzw. szkoły frankfurckiej, reprezentowanej m.in. przez Jurgena Habermasa, opiera się na procesie komunikacji międzyludzkiej i dialogu pomiędzy planistami a tymi, którzy są podmiotem planowania, zwłaszcza w odniesieniu do ustanawiania celów [Belof 2013].

W przypadku inwestycji publicznych cel społeczny i cel instrumentalno-techniczny wydają się tożsame, ale jest to wrażenie błędne, gdyż sytuacja taka występuje niezmiernie rzadko. Zdarzać może się np. w przypadku bardzo głębokich braków infrastrukturalnych, jak to miało miejsce w Polsce na początku okresu transformacji. Wówczas budowa oczekiwanej od półwiecza autostrady stanowiła cel społecznie oczywisty, wobec którego debata była niepotrzebna, a cel techniczny – realizacja inwestycji, był z nim zbieżny, przynajmniej w wymiarze operacyjnym, i tym samym posiadał głębokie społeczne wsparcie. Jednak realizowanie w specjalnym trybie coraz szerszego zakresu inwestycji, ujawniało sprzeczności, niespójności lub rozchodzenie się obu celów. Społeczeństwo chciałoby dyskutować o przebiegu dróg lokalnych, natomiast ich gestorzy za jedyny problem przyzwycaili się uznawać pokonanie barier techniczno-organizacyjnych, jednocześnie swoje techniczne kalkulacje uważając za wysoce racjonalne, także ze społecznego punktu widzenia. Ignoruje to hierarchię potrzeb społecznych i ich dynamikę, znaną jako „piramida potrzeb”. Wynika z niej, że wraz z postępowaniem cywilizacyjnym wzrasta społeczna potrzeba aktywnego działania i wpływu na kształt otoczenia, w tym przestrzeni [Belof i Borsa 2015, Borsa 2015, 2017].

Racjonalność techniczna ma swoje ograniczenia, gdyż dotyczy na ogół tylko części zagadnień, uwarunkowań i relacji związanych z podejmowaną inwestycją. Odgórnie narzucony cel, nawet w najlepszej wierze i w oparciu o wysoce merytoryczne przesłanki, niekoniecznie zgodny jest z odczuciem społecznym. Często odgórna decyzja słabo koreluje z lokalnymi aspiracjami, gdyż technicy bardzo często się względem nich mylą. Inwestycje niewynikające z celów społecznych, są mało efektywne, a to, że da się je sprawnie przeprowadzić nie zapewnia już poparcia społecznego. Społeczeństwo przestaje ufać ekspertom, a to staje się niebezpieczne politycznie, szczególnie w sytuacji gdy inwestycje traktowane są jako elementy kampanii politycznych. Sukces w tej dziedzinie jest krótkotrwały, kadencyjny, a politycy nie rozważają ryzyka długoterminowego, że powstały zasób nie stanie się aktywem, czyli nie przyniesie, mimo wydatków, oczekiwanego efektu mnożnikowego. Rzeczywista racjonalność i skuteczność zarządzania rozwojem wymaga zatem debaty nad celami społecznymi, mimo że technokratom wydają się one czasem banalne. Jednak takie podejście pozwala integrować cele dotyczące poszczególnych inwestycji, określane przez możliwie wszystkich interesariuszy. Dialog tworzy kapitał relacyjny, wzmacniający powiązania, współpracę oraz dynamiczną subsydiarność, angażującą złożoną strukturę zainteresowanych podmiotów.

Zwrot ku demokracji

Współczesne społeczeństwo chce samo wyznaczać cele rozwoju lub współuczestniczyć w sposobie ich określania. Jego podmiotowość w procesie inwestycyjnym powinna być oczywista i pod tym kątem musi być kształtowany system planowania inwestycji. Coraz większa sztywność systemu planowania przestrzennego, przy fasadowości jego uspołecznienia, otworzyła furtkę dla działań niezgodnych z demokratycznym modelem państwa, wiedzą o społecznych uwarunkowaniach rozwoju i potrzebą podmiotowości społecznej. Powstanie i spontaniczne zaangażowanie „ruchów miejskich” świadczy, iż społeczeństwo jest coraz bardziej zdeterminowane do walki o tę podmiotowość. Potrzebny jest więc nowy system planowania inwestycji, który połączy sprawność organizacyjną z jej wymogami.

Rzetelne podejście techniczne wymaga pokonania wielu złożonych problemów oraz przetworzenia ogromnego zasobu informacji, angażując rzesze branżowych ekspertów. Dlatego często nawet wymagane prawem

dyskusje publiczne na temat inwestycji czy planów uważane są przez władze i ekspertów za dodatkowe zło konieczne – ich przeprowadzenie wynika z przepisów, ale nie oczekuje się od nich zbyt wiele, a często wręcz obawia samego ich przebiegu i rezultatów, gdyż mogą kwestionować zasady techniczne czy prawne, zawarte w przedstawianych propozycjach. To, że lokalna społeczność nie posiada głębszej wiedzy technicznej wydaje się oczywiste, stąd oczekiwania, że potrafi ona konstruktywnie włączyć się w debatę nad szczegółowymi rozwiązaniami technicznymi są bezpodstawne. Ale społeczeństwo nie musi posiadać wiedzy technicznej, aby umieć określić, w jakich warunkach chce żyć. Włączenie społeczeństwa w procesy decyzyjne powinno dotyczyć zatem znacznie głębszego podłoża debatowanych zamierzeń, w postaci określania hierarchii celów lub preferencji związanych z modelem życia. To stanowi właściwe pole dla debaty i w tym względzie sprawa udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przestrzennych stanowi znaczące wyzwanie polityczne. Sytuacja społeczna dojrzeła do wprowadzenia wyższych, partnerskich form partycypacji społecznej w planowaniu, które umożliwiłyby wypracowanie wspólnych idei i rozwiązań, a proces ten pozwolił równocześnie na krystalizację lokalnych grup społecznych – wspólnoty (ang. „community”). Stąd miasta powinny być społecznie włączające, a zakres tego włączenia zależy od poziomu dobrobytu i odpowiadającego mu społecznemu systemowi wartości i odpowiedzialności. Praktykowane obecnie sterowanie rozwojem miast oparte jest w dominującym stopniu na inżynierskiej dedukcji potrzeb mieszkańców, a to dziś zdecydowanie za mało.

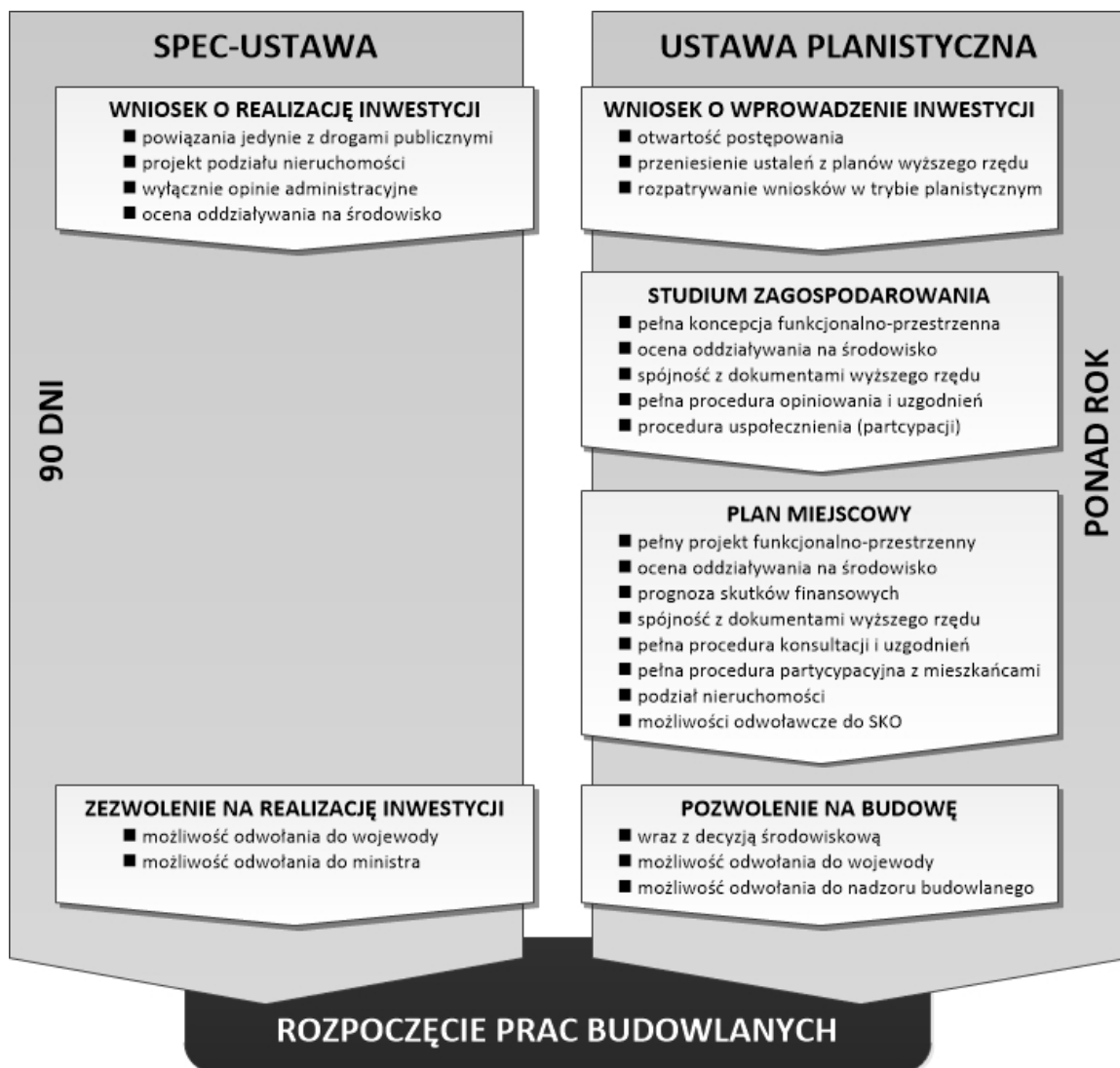
Partycypacja społeczna w procesie planowania ma swój wymiar praktyczny poprzez kryterium użyteczności. Pragmatyzm odzwierciedla się w funkcjonalności, która określa, czemu służy dzieło i czy jest użyteczne, to znaczy czy zaspokaja konkretne potrzeby. „Funkcja” w inżynierii oznacza szczególną własność obiektu, urządzenia lub osoby, związaną z ich zastosowaniem, przeznaczeniem lub zadaniem. Z kolei „funkcjonalność” oznacza pewną elementarną użyteczność, która w teorii ekonomii wyjaśniana jest, jako zdolność dobra do zaspokajania potrzeb. Przestrzeń musi posiadać wymiar funkcjonalny związany nie tylko z jej formą, a z potencjalną swoją użytecznością dla mieszkańców i użytkowników. Musi ona świadczyć pewną „usługę”, dostarczać dodatkową wartość, aby była pozytywnie oceniana. Urbanistyka zaliczana jest do nauk technicznych, ale współczesne problemy miast dalece wykraczają poza takie ujęcie. Kształtowanie przestrzeni jest złożonym procesem, który powinien zmierzać ku przyszłości, dając społeczeństwu nadzieję, zwiększając jego zaangażowanie i poczucie identyfikacji. To nie sprawa ekspertów, a całego społeczeństwa: *Wiele miast to duże nieefektywne struktury, zużywające nadmiernie dużo energii i wody. Istnieją dzielnice, które pomimo że zostały niedawno wybudowane, są zapchane i zabałaganione, bez dostatecznych terenów zieleni. (...) Prywatyzacja przestrzeni utrudniła dostęp obywateli do obszarów o szczególnym pięknie. (...) Do społecznych skutków przemian globalnych należą konsekwencje niektórych innowacji technologicznych dla rynku pracy, wykluczenie społeczne, nierówność w zakresie dostępności i zużycia energii oraz innych usług, podziały społeczne, wzrost przemocy i pojawienie się nowych form agresji społecznej (...) oraz utrata tożsamości [Franciszek 2015].*

Przykład pierwszy: myślenie techniczne

Korzyści i straty wynikające z realizacji inwestycji publicznych w reżimie specustaw można prześledzić na przykładzie procesu realizacji drogi publicznej, porównując dwie procedury, od wnioskowania do pozwolenia na budowę: (a) zgodną z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz (b) zgodną z Ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Inwestycje drogowe są szczególnie ważne ze względu na ich znaczący wpływ na kształtowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych. Schemat 1 zestawia obie procedury, wskazując istotne ich elementy, przy czym w pełnej procedurze planistycznej nie uwzględniono kroków formalno-prawnych związanych z tworzeniem dokumentów planistycznych wyższego rzędu (wojewódzkich i krajowych).

Ustawodawca, w procedurze „o szczególnych zasadach” chcąc ograniczyć udział interesariuszy, już na wstępnym etapie zawężył możliwość składania wniosków o przystąpienie do zadania planistycznego jedynie do zarządców dróg, odpowiednio od ich kategorii [Ustawa o szczególnych... 2003, Art. 11a]. W pełnej procedurze planistycznej wnioskować mogą natomiast wszelkie instytucje, a dopuszcza się także propozycje społeczne. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wnioskowanie w trybie specustawy przebiega wyłącznie pomiędzy organami administracji publicznej. Zarządca drogi, który złożył wniosek jest zobowiązany do dołączenia opinii właściwych instytucji [Ustawa o szczególnych... 2003, Art. 11d ust. 3], które zastępują, konieczne w pełnym trybie

uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska. Warto tu wyraźnie rozróżnić uzgodnienie, będące wiążącym stanowiskiem innych organów wobec przedstawianych projektów, i opinię, która przy właściwym uzasadnieniu, nie musi być uwzględniona w dalszym procedowaniu planu. Co więcej, oprócz tej wyraźnie „zmiękczonej” formuły (opinia zamiast uzgodnienia) – również zakres opiniowania w procedurze „o szczególnych zasadach” został znacznie ograniczony w stosunku do pełnej procedury, obejmując jedynie tzw. „instytucje właściwe” [Ustawa 2003 o szczególnych..., Art. 11b i d]. Mamy zatem w specustawie znacznie ograniczoną reprezentację instytucji uczestniczących w procesie, a co ważniejsze, nie jest w nim uwzględnione stanowisko strony społecznej. Reprezentowana jest ona jedynie przez bezpośrednich właścicieli gruntów, na których ma być realizowana inwestycja, a ich uczestnictwo ograniczone jest do procedury wyłączeniowej wraz z postępowaniem odszkodowawczym, które *nota bene* jest określone odrębnym trybem [Błońska 2014]. Z całą pewnością taka formuła znacznie upraszcza i skraca procedowanie wniosku.



Schemat 1. Procedura realizacji inwestycji drogowej wg „spec-ustawy” oraz wg Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [opracowanie własne]

Interesujący jest również sam proces planowania i projektowania inwestycji w specjalnej formule, a zwłaszcza jego relacja do standardowych opracowań planistycznych. Tu również, jak w przypadku procedury formalno-prawnej, dopuszczono znaczące uproszczenia, tym samym przyspieszając proces. Warsztat planistyczny

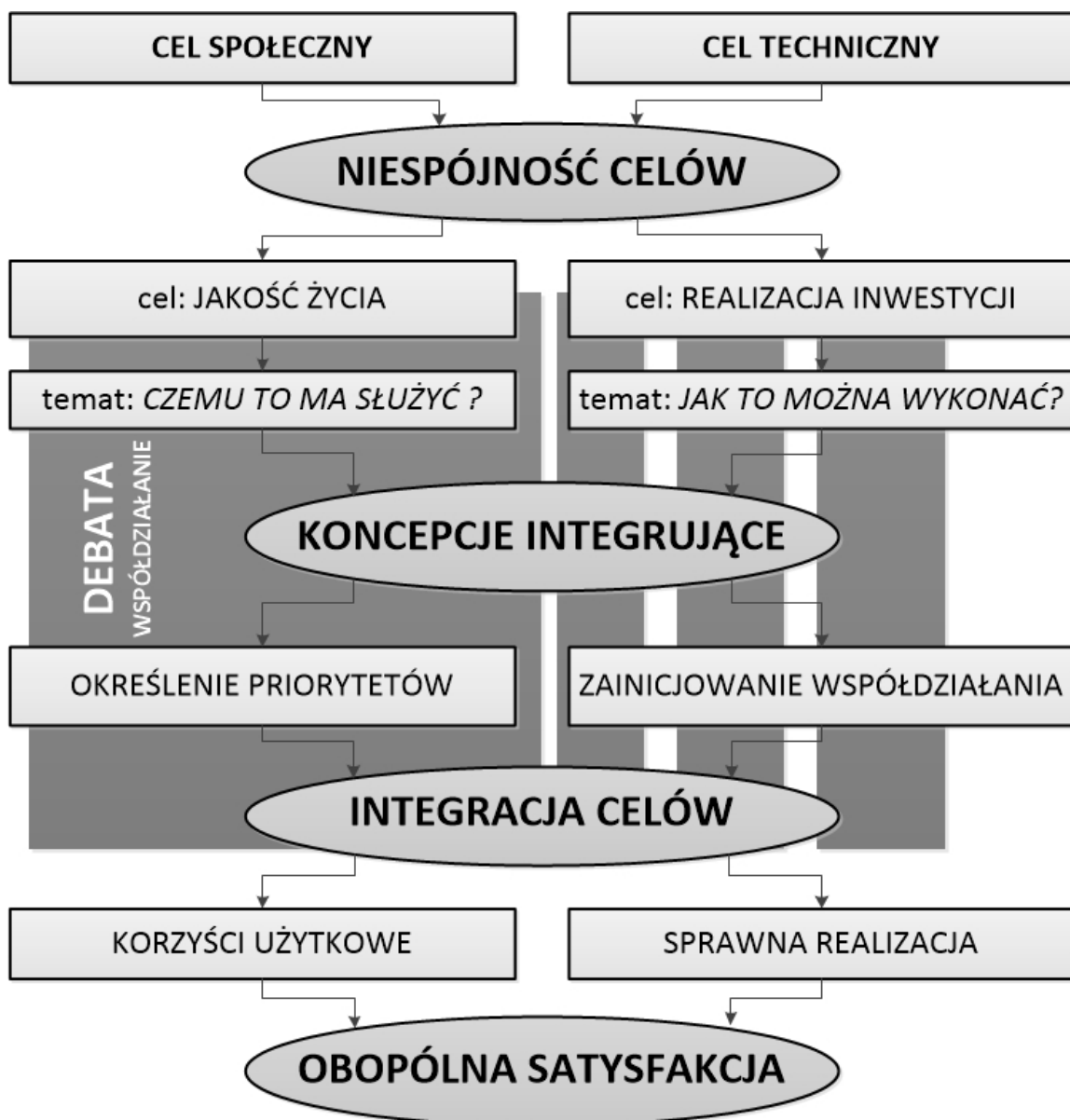
stosowany przy sporządzaniu standardowych dokumentów planistycznych (Studium, MPZP) jest bardzo rozbudowany: uwzględnia m.in. dogłębną analizę uwarunkowań przestrzennych, środowiskowych, społeczno-gospodarczych, a także interesów i zamierzeń wszystkich zainteresowanych stron. Natomiast ustawodawca określając zasady sporządzania projektu w trybie specustawy, znacznie uprościł obowiązujący zakres projektu [Ustawa o szczególnych... 2003, Art. 11d]. Najważniejszą różnicą jest to, że projekt odnosi się jedynie do obszaru w jego ścisłych liniach rozgraniczających, co w przypadku inwestycji liniowych, jest bardzo wąskim wycinkiem przestrzeni, jakiej ta inwestycja dotyczy lub na którą ma wpływ. W przypadku drogi właściwie jedynym wymogiem jest udowodnienie powiązania z inną drogą publiczną, ale już bez konieczności badania np. jej roli w szerszym kontekście układu sieci czy poprawy obsługi terenów. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym oraz zmiany w podziale nieruchomości wymagane projektem dotyczą także jedynie obszaru zawartego w liniach rozgraniczających danej inwestycji. Takie uszczuplenie projektu bezpośrednio rzutuje na realne możliwości opiniowania wnioskowanego rozwiązania w szerokim kontekście funkcjonalno-przestrzennym. Niemożliwa staje się identyfikacja ewentualnych konfliktów przestrzennych, a także konfliktów społecznych, które inwestycja może wywołać nie tylko na wycinku przestrzeni zawartym w liniach rozgraniczających, ale w otoczeniu, na które bezpośrednio oddziałuje.

Przykład drugi: myślenie społeczne

Zmiana sposobu użytkowania terenu jest procesem, który może następować harmonijnie, zgodnie ze zmianami wielu różnorodnych okoliczności. W przypadku konieczności realizacji określonego, partykularnego celu, naruszającego zastany stan równowagi, często pojawia się konflikt interesów różnych podmiotów wykorzystujących poddany przemianom teren, a które w różny sposób definiują swoje interesy. Społeczeństwo stało się szczególnie wrażliwe na problem ochrony zieleni. Specustawy wyłączyły całkowicie lub znacząco zmodyfikowały wymóg jej ochrony. Tym samym dekompozycja systemu planowania rozszerzyła się na prawo ochrony przyrody, którego jednym z kluczowych komponentów jest właśnie ochrona zieleni [Federczyk, 2017].

Jednak mimo dozwolonych specustawami uproszczeń, inwestorzy coraz częściej dostrzegają korzyści z debaty publicznej. Przykładem może być realizacja poważnej inwestycji liniowej przez słabo zagospodarowane obszary, które z racji na swoją otwartość, przejęły ważne społecznie funkcje rekreacyjne. Na obrzeżach dużego miasta, istniejąca elektrociepłownia używa wód otwartych, jako zbiornika wody technologicznej. Port i droga wodna za służą stały się też jednym z najbardziej cenionych terenów wędkarskich, a otaczające tereny są wykorzystywane do rekreacji, sportów wodnych, jak również turystyki pieszo-rowerowej. Wzdłuż drogi wodnej biegnie jedna z najpopularniejszych tras rowerowych miasta, łącząca je z dużym akwenem rekreacyjnym. Trwałą harmonię potrzeb gospodarki wodnej, technologii i funkcji rekreacyjnych naruszyła w ostatnich latach nowa potrzeba. Dla spełnienia zaostzonych wymogów w zakresie emisji przemysłowych, postanowiono wycofać z użytkowania wyeksploatowane kotły węglowe elektrociepłowni, zastępując je nowoczesnym blokiem gazowo-parowym. Niesie to oczywiście wiele korzyści środowiskowych, zarówno bezpośrednich, poprzez ograniczanie spalania węgla w intensywnie zurbanizowanym obszarze, ale też pośrednich. Technologia gazowa pozwala bowiem utrzymać stałe parametry dostarczanej energii przy rosnącym udziale źródeł odnawialnych. Ale nowa technologia produkcji energii wymaga zasilania gazociągami przyłączeniowymi wysokiego ciśnienia o łącznej długości ok. 10 km położonego wzdłuż drogi wodnej.

Obie wielomilionowe inwestycje mają strategiczne znaczenie dla zapewnienia miastu bezpieczeństwa w zakresie dostaw ciepła i elektryczności, ale budowa gazociągu wiąże się ze znaczącą ingerencją w środowisko. Eksploatacja gazociągu wymaga pozostawienia pasa technicznego szerokości 6 m, pozbawionego drzew, krzewów i trwałych elementów zagospodarowania, w tym twardych nawierzchni. Dodatkowo po 1 m z każdej strony pasa to strefa ochronna, w której nie mogą występować drzewa. Jednak głównym problemem jest ingerencja środowiskowa w trakcie budowy. Wymaga ona pasa montażowego szerokości ok. 20 metrów, w którym istniejąca roślinność zostałaby zlikwidowana, co wobec 10-kilometrowej długości łączy się z koniecznością wycinki kilku tysięcy drzew. Mogłoby to zostać zrekomensowane nasadzeniami po zakończeniu inwestycji, ale stan sprzed budowy mógłby zostać odtworzony dopiero w perspektywie dwóch czy trzech dekad. Nic dziwnego, że inwestycja spotkała się z krytyką mieszkańców.



Schemat 2. Integracja celów społecznych i technicznych w procedurze planowania partycypacyjnego [opracowanie własne]

Lokalizacja inwestycji ujawniła skalę konfliktu, związanego z rozbieżnością celów inwestora i lokalnej społeczności oraz wzajemnego braku zaufania. Inwestor miał jednak świadomość konieczności zażegnania konfliktu, pomimo, że tzw. specustawa gazowa [Ustawa 2009] dawała mu pełne prawa do ingerencji w teren. Mieszkańcom zależało na utrzymaniu walorów przestrzeni rekreacyjnej w trakcie i po zakończeniu budowy. Wymagało to koncyliacyjnego wypracowania koncepcji zagospodarowania terenu, łączącej wymogi techniczne gazociągu z możliwościami utrzymania walorów środowiskowych i rozbudowy funkcji rekreacyjnych. Podczas zbierania i systematyzacji oczekiwań mieszkańców posłużono się narzędziami brytyjskiej metody planowania partycypacyjnego *Planning for Real* [Belof, Borsa 2015], dodatkowo uruchamiając internetową geoankietę oraz inne formy konsultacji. W ramach tych działań zidentyfikowano zróżnicowania w zakresie potrzeb i oczekiwań w poszczególnych strefach wzdłuż obszaru. Otoczenie pasma drogi wodnej na poszczególnych odcinkach jest różne, podobnie formy, zakres i intensywność jego użytkowania, wynikające np. z liczby mieszkańców. Ale wart podkreślenia jest fakt, iż we wstępnej debacie z mieszkańcami dyskutowano nad jednolitym rozwiązaniem całego

przebiegu rurociągu, nie dostrzegając, iż problem jest złożony i przestrzennie zróżnicowany, a uniwersalnego rozwiązania nie ma, toteż w takiej formule nie da się osiągnąć porozumienia.

Skoncentrowanie się na lokalnych potrzebach i możliwościach stanowiło więc konstruktywny przełom w debacie, pozwalając dojść do głosu osobom faktycznie zainteresowanym, w miejsce ich samozwańczych reprezentantów. Pasma kanału podzielono na 4 strefy, dla których przeprowadzono oddzielne debaty, a na podstawie uwag i sugestii złożonych przez uczestników wyznaczono 50 obszarów, dla których sporządzono różnej dokładności koncepcje zagospodarowania. Składały się one w spójną całość, jednak każdą z nich poddano oddzielnej dyskusji. Warsztaty pobudziły kreatywność, stymulując nowe pomysły w miejsce dotychczasowej ślepej negacji, podsycanej przez nieufność do inwestora, a także przez ambicje lokalnych aktywistów. Cykl warsztatów spowodował przekształcenie konfliktu i sprzeciwu we wspólne poszukiwanie konstruktywnych rozwiązań. Przebieg tego procesu ukazuje schemat 2.

Otwarte mówienie o problemach zwiększyło zaufanie i zmieniło opór we współdziałanie. Kluczowe było przede wszystkim myślenie o fragmentach terenu, dzięki czemu debata schodziła na lokalne konkrety. Inwestor mógł poznać rzeczywiste problemy i pod ich kątem poszukiwać nowych rozwiązań. W wyniku integracji wymogów technicznych gazociągu z programem przyrodniczo-rekreacyjnym powstała wstępna koncepcja zagospodarowania terenu, wykraczająca poza obszar inwestycji, pokazująca jak pasmo gazociągu będzie mogło służyć lokalnej społeczności w powiązaniu z innymi elementami zagospodarowania w sąsiedztwie. Wstępną koncepcję zweryfikowano na kolejnych warsztatach, doprecyzowując priorytety inwestycyjne i pola zaangażowania lokalnej społeczności, dla podtrzymania trwałości procesu współpracy, przy spodziewanej dynamice potrzeb. Równolegle w organizowanych przez inwestora spotkaniach roboczych, inicjowano współdziałanie różnych instytucji mających wpływ na przekształcenia obszaru. Tworzyło to podstawy koordynacji inwestycji z rewitalizacją przyrodniczo-rekreacyjną, przy zaangażowaniu licznych instytucji i mieszkańców. Uwzględniając opinie pozyskane w tym procesie przedstawiono końcową wersję koncepcji zagospodarowania terenu [Borsa, 2017].

Podsumowanie

Wprowadzane przez specjalne regulacje uproszczenia procesu inwestycyjnego powodują niepodważalne korzyści czasowe, a tym samym finansowe na etapie realizacji. Jednak nie oznacza to zwiększenia długoterminowej racjonalności. Wskazać tu warto co najmniej dwa ważne elementy jakimi są: udział strony społecznej oraz szerokie ujęcie wpływu inwestycji na otoczenie, co w konsekwencji znacznie ogranicza możliwość właściwej oceny potencjalnych konfliktów przestrzennych i społecznych, mogących generować znaczne koszty w dłuższej perspektywie czasowej, czyli wiążących się z ryzykiem. Nie da się realizować inwestycji w przestrzeni bez najważniejszych jej użytkowników, czyli ludzi. Coraz częściej więc konieczność publicznej debaty dostrzegają inwestorzy, choć nie wymaga jej uproszczone prawo. Angażowanie społeczności lokalnej w rozstrzyganie sposobu zagospodarowania ważnych dla nich przestrzeni staje się coraz częstsze, choć z punktu widzenia inwestora udział interesariuszy może wydawać się przeszkodą w realizacji zamiarów inwestycyjnych. Znaleźnienie koncyliacyjnego rozwiązania, opartego na kompromisie lub lepiej – na poszukiwaniu zintegrowanych celów, przynosi znacznie lepsze rezultaty i bywa wkomponowywane w ogólne strategie działania, także dla fazy eksploatacji, realizuje bowiem zasadę symetrii korzyści. Przy otwarciu na głos lokalnej społeczności również projektanci muszą innowacyjnie podejść do swojej pracy, wykazywać więcej empatii społecznej, nie przywiązywać się do indywidualnych pomysłów czy rozwiązań, a stosować szersze spojrzenie, głównie pod kątem celów, powiązań, konsekwencji, zaangażowanych podmiotów, w tym szczególnie wrażliwość na realny udział lokalnej społeczności. Specustawy dają określone przywileje inwestorom, ale chodzi o korzyści w szerszym wymiarze. Istotnym walorem włączania metod partycypacyjnych w proces inwestycyjny jest:

- przełamanie mniej lub bardziej uzasadnionych postaw negatywnych wobec planowanej inwestycji, które często przeradzały się w głuchą na argumenty sprzeciw lub rozbudzoną roszczeniowość wobec ewentualnych rekompensat – obie te postawy należy uznać za sprzeczne z interesem społecznym;
- poszukiwanie praktycznych rozwiązań wykorzystania walorów i poprawy perspektyw obszaru, co do których nie występowałyby sprzeczności interesu, a które przynosiłyby krótko- i długoterminowy efekt pozytywnych przekształceń;

- włączenie możliwie wielu interesariuszy w procesy przekształceń, zbudowanie podstaw przyszłych partnerstw i pól współpracy, a także podziału kosztów wdrożenia wielu różnorodnych inicjatyw realizowanych na obszarze.

Proces integracji celów w procedurze projektowania partycypacyjnego dostarcza wymiernych korzyści w wymiarze fizycznym – form zagospodarowania, ale też mentalnym, związanym z poczuciem satysfakcji. Powinien być traktowany, jako ciągły proces zmierzający do utrzymania społecznego zaangażowania i współdziałania. Najważniejsze w procesie uspołecznienia decyzji jest podejmowanie debaty publicznej na etapie określania celów inwestycji, co pozwoli pogłębiać społeczną podmiotowość. Dyskutowanie ze społecznością lokalną i interesariuszami gotowych rozwiązań technicznych może przynosić rozczarowanie, naruszając inżynierską racjonalność, a tym samym obniżając społeczną efektywność inwestycji.

Racjonalność społeczna jest bowiem znacznie ważniejsza niż racje organizacyjno-wykonawcze. Rozwiązania techniczne powinny być ustalane dopiero po określeniu celów publicznych, w czym podmiotowość społeczna nie powinna podlegać dyskusji. Należy więc dążyć do stworzenia systemu planowania rozwoju, obejmującego procesy inwestycyjne, który pozwalałby w pierwszej kolejności określać cele społeczne, a dopiero po ich ustaleniu dobierać rozwiązania techniczne. Tym samym debata publiczna byłaby podejmowana przed decyzjami eksperckimi dotyczącymi lokalizacji i szczegółowych jej parametrów. Cele i kierunki rozwoju to właściwy i pożądaný obszar dialogu społecznego.

Bibliografia

- [1] Belof M. 2013: Teoria a praktyka planowania regionalnego. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- [2] Belof M., Borsa M., 2015: „Planning for Real” po drabinie partycypacji społecznej, w: Przegląd Urbanistyczny tom IX, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa, s. 64–65
- [3] Błońska B. 2014: Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych [w:] red.. Bałucki, M. Górzńska T. Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli, red. Błachucki M. i Górzka T. NSA. Warszawa, s. 97–107.
- [4] Borsa M., 2017: Współdziałanie w recyklingu przestrzeni, w: Przegląd komunalny (w druku)
- [5] Borsa M., 2016: Równowaga i partnerstwa w kształtowaniu przestrzeni, autoreferat habilitacyjny na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej, [cytat: s. 47–48]
- [6] Borsa M., 2014: Rola partycypacji społecznej w lokalnym planowaniu przestrzennym, w: Problemy planistyczne wiosna 2014, Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław, s. 99–111
- [7] Buczyński A., 2011: Specustawowy zawrót głowy. Zielone Mazowsze. <http://zm.org.pl/?a=specustawy-112> [dostęp: 01.12.2017]
- [8] Cieszkowski Z., 2017: Analiza dotychczasowych prób lokalizacji elektroenergetycznej linii przesyłowej 400 kV Koziencice–Ołtarzew. MAZOWSZE Studia Regionalne nr 23/2017 s. 83–103.
- [9] Federczyk W., 2017: Problem ochrony drzew i krzewów w specustawach. Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom V Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne, 61–72.
- [10] Franciszek, 2015: Laudato si’, Encyklika Ojca Świętego, Libreria Editrice Vaticana
- [11] Hackiewicz M., 2011: Społeczne i prawne aspekty konfliktów na tle zagospodarowania przestrzennego na przykładzie budowy obwodnicy Milanówka i Grodziska Mazowieckiego. MAZOWSZE Studia Regionalne nr 6/2011 s. 123–148.
- [12] Jaśkowska M. 2014: Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych. [w:] Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli, red. Błachucki M. i Górzka T. NSA. Warszawa, s. 70–96.
- [13] Łubecki J., 2015: Realizacja strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych – czyli co i komu da specustawa przesyłowa? Nowa Energia nr 5–6/2015
- [14] Trembecka A., 2011: Nabywanie nieruchomości pod drogi przez podmioty cywilnoprawne w trybie specustawy drogowej. Geodeta – Magazyn Geoinformacyjny nr 11 (198), 39–42
- [15] Pogorzelski K., 2010: Złowroga tradycja specustaw. Instytut Misesa. <http://mises.pl/blog/2010/06/13/karol-pogorzelski-zwlowroga-tradycja-specustaw/> [dostęp: 01.12.2017]

- [16] Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.
- [17] Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, oraz z 2016 r. poz. 1250.
- [18] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz.U. 2017.0.1073 tekst jednolity.
- [19] Ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu z dnia 24 kwietnia 2009 r. Dz. U. z 2009 r. nr 84 poz. 79.

Abstract: Deepening complicates procedures which is particularly visible in the sphere of spatial planning. This is indirectly confirmed by the well-known opinion of Winston Churchill that "Democracy is the worst form of government, except for all the others" A practical solution to overcome conflicts related to the implementation of investments seemed to be 'Special Acts', introduced in Poland since 2003. As long as they concerned solutions that obviously fulfilled social goals, they enjoyed recognition. However, the facilitations introduced by them so much appealed to investors, especially the administrators of public infrastructure networks, that they were tempted to use them for investments not so "obvious", ignoring public debate. Thus, technocratic criteria have begun to dominate the social ones, which from the point of view of the degree and perspectives of our civilization development is inappropriate and leads to inevitable conflicts that can be avoided by accepting a subjective position of society. Since the 1980s, the theory of planning has shown the superiority of rationality based on social communication taking into account the factor of interpersonal dialogue between the authorities and those who are the subject of planning over instrumental rationality, which refers only to organizational and technical issues, where objectives are set down from the top. The article considers a dangerous attempt to return, in Poland, to a model based on instrumental rationality, as evidenced by Special Acts and the consequences of this attempt

Key words: rational planning, spatial planning, public participation, special act, planning theory
